To: Leijten, MR (Manon) (SG)[Leijten]
Cc: [N]) (BOA/Advies)[ ]; [ ]) (BOA/BO&P)[ ]
From: Gelder, JH (Han) van (pSG)
Sent: Mon 11/18/2019 9:02:46 PM
Importance: Normal
Subject: FW: Opdrachtbevestiging onderzoek CAF-toeslagen
MAIL_RECEIVED: Mon 11/18/2019 9:02:46 PM
scan getekende opdrachtbevestiging CAF onderzoeken.pdf

Manon,

Als ik het goed begrijp komt er een tijdlijn vanuit BD die op juistheid(niet volledigheid) qua documentatie wordt gecontroleerd door ADR. ADR doet niet zelf onderzoek naar bronnen.

Om een tijdlijn te maken zou een archiefonderzoek op basis van digidoc (en evt andere archiefsystemen binnen BD) voldoende moeten zijn (werkhypothese is dat we dan ook alle verslagen werkoverleg bij Stas bij de kop hebben). Mijn verwachting is dat vrijwel alle beschikbare documenten al zijn meegenomen in het brede WOB-verzoek dat vrijdag naar buiten is gegaan. Ik kan me voorstellen dat daarnaast ook emailaccounts van DG, Hoofd BuDG, AD Toeslagen en D-UHB doorlopen worden. Volgens mandaat is DG bevoegd om binnen de grenzen van bestaande procedures van die accounts de email te laten onderzoeken. Voor de zuiverheid en voor de neutraliteit zou ik dat onderzoek buiten BD beleggen, OIF is daar een goede plek voor.

Morgen even over praten?

Groeten,

Han

Van: [ ]) (ADR/FIN-EZ) <[ ]>
Verzonden: maandag 18 november 2019 17:22
Aan: Gelder, JH (Han) van (pSG) <[Gelder Gelder]>
Onderwerp: Opdrachtbevestiging onderzoek CAF-toeslagen

Hoi Han,

Hierbij op je verzoek de opdrachtbevestiging van het CAF-onderzoek dat de ADR uitvoert. Op pagina 12 staat de onderzoeksvraag waar we het net over hadden en hoe we deze gaan beantwoorden, te weten:

"9a. Wanneer wist de ambtelijke en politieke top van het onrechtmatig handelen en andere problemen?

De andere problemen betreffen het evident onzorgvuldig handelen en de gevolgen hiervan voor toeslaggerechtigden. Deze vraag wordt beantwoord op basis van een door de Belastingdienst

gemaakte tijdlijn en informatie van de Belastingdienst aan de hand waarvan wij de tijdlijn verifiëren. Wij verzamelen derhalve niet zelf informatie voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag".

Groet,

Accountdirecteur

Auditdienst Rijk

Account Fin, EZK en LNV

+31 (0)6

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Ministerie van Financien
directeur-generaal Belastingdienst
dr. J.J.M. Uijlenbroek
Korte Voorhout 7
2511 EW Den Haag

Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen
[redacted]
www.minfin.nl

Ons kenmerk
2019-0000172176

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
1

Datum	16 oktober 2019
Betreft	Opdrachtbevestiging CAF onderzoek voor ondertekening

Geachte heer Uijlenbroek,

Hierbij doen wij u toekomen de opdrachtbevestiging 'CAF onderzoek' (kenmerk 2019-0000171955).

Wij verzoeken u deze voor akkoord te ondertekenen en digitaal te sturen naar postbus [redacted] Bedankt voor uw medewerking.

Hoogachtend,

[redacted]

[redacted]
Accountdirecteur Fin/EZ Auditdienst Rijk

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

CAF onderzoeken
Opdrachtbevestiging

Versie	1.0
Datum	16 oktober 2019
Status	Definitief

Colofon

Titel	CAF onderzoeken
Auteur(s)	[redacted]
Bijlagen	
Inlichtingen	**Auditdienst Rijk** [redacted] T [redacted] [redacted]
Kenmerk	2019-0000171955

Inhoud

1 Inleiding—1
1.1 Aanleiding—1
1.2 Context—1

2 Uitvoering opdracht—2
2.1 Opdrachtgever en opdrachtnemer—2
2.2 Doelstelling en overeengekomen specifieke werkzaamheden—2
2.3 Object van onderzoek, afbakening en definities—5
2.4 Rapportage—6

3 Uitvoering opdracht—7
3.1 Werkzaamheden en planning—7
3.2 Teamsamenstelling—9
3.3 Afspraken met de opdrachtgever—9

4 Ondertekening—10

5 Bijlage memo Definitie CAF – zaken Toeslagen—11

6 Bijlage Audit charter Auditdienst Rijk—12

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Aanleiding voor het onderzoek is de toezegging van de staatsecretaris van het ministerie van Financiën aan de Tweede Kamer om na te gaan of problematiek die zich bij CAF 11 heeft voorgedaan ook bij andere CAF zaken heeft gespeeld. CAF 11 betreft een onderzoek dat gestart is door het Combiteam Aanpak Facilitators. Naar aanleiding van dit onderzoek bij een gastouderbureau zijn lopende periodieke uitbetalingen van kinderopvangtoeslag stopgezet. Bij CAF 11 is geconstateerd dat de Belastingdienst onzorgvuldig heeft gehandeld. Dit blijkt onder andere uit een combinatie van het stopzetten in plaats van opschorten van de toeslagen, het stopzetten zonder dat voor de aanvragers duidelijk was welke gegevens zij hadden moeten verstrekken en een te lange afhandeling van het bezwaar. Dit is besproken in een debat in de Tweede Kamer.

De Belastingdienst heeft de ADR gevraagd om na te gaan of er bij andere CAF zaken vanaf 2013 mogelijk ook sprake is van onzorgvuldig handelen.

1.2 Context

Het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) startte in september 2013 en heeft tot doel fraude, gepleegd door facilitators in kaart te brengen, aan te pakken en te voorkomen. Het CAF is een samenwerkingsverband van diverse dienstonderdelen van de Belastingdienst. De afspraak binnen CAF was dat ieder dienstonderdeel met signalen met betrekking tot de eigen processen aan de slag ging.
Alle CAF zaken in dit samenwerkingsverband starten met een concreet intern of extern signaal. Deze signalen kunnen in het geval van de kinderopvangtoeslag afkomstig zijn van bijvoorbeeld de GGD en gemeenten of van constateringen tijdens het toezicht van de Belastingdienst. Binnen Toeslagen zijn ook zelfstandig CAF zaken opgewerkt. In 2013 werd bij het ontvangen van een toeslaggerelateerd signaal een uitdraai uit de systemen gemaakt. Deze uitdraai, ook wel query genoemd, bevatte informatie over (in het geval van kinderopvangtoeslag en een gastouderbureau als kinderopvangorganisatie) het gastouderbureau en daarbij alle mogelijke betrokken gast- en vraagouders. Beschikbare gegevens over vraagouders zoals opgenomen in de systemen van Toeslagen, waaronder gegevens over nationaliteit, komen voor in een dergelijke query. Wanneer de analyse van een query aanwijzingen gaf van mogelijk georganiseerd misbruik legde het CAF in sommige gevallen bezoeken af. Vaak was het signaal dat de administratie op bepaalde punten niet leek te kloppen. Bezoeken, in andere documentatie ook wel een "waarneming ter plaatse" of een "actualiteitsbezoek" genoemd, werden afgerond met een verslag van bevindingen. De uitkomsten van het werkbezoek en opvolging daarvan werden binnen het CAF besproken. Er werd besloten tot opvolging als bijvoorbeeld bij het afleggen van het bezoek aan de gastouders onverwacht geen kinderen aanwezig waren of omdat de urenstaten niet klopten. In sommige gevallen werden geen bezoeken afgelegd, maar werden de signalen alleen intern geanalyseerd. Na weging van de signalen werd een CAF zaak overgedragen aan het behandelteam van Toeslagen, meer specifiek een Intensief Subjectgericht Toezicht (IST-) of Fraudeteam. Ook kon na weging worden besloten de CAF zaak niet verder in behandeling te nemen.

2 Uitvoering opdracht

2.1 Opdrachtgever en opdrachtnemer

Deze opdracht wordt door de Auditdienst Rijk (ADR) uitgevoerd in opdracht van de heer prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek, Directeur-generaal Belastingdienst, waarbij de heer drs. [redacted] optreedt als contactpersoon.

Opdrachtnemer namens de ADR is de heer [redacted] accountdirecteur FIN, EZK en LNV.

Deze opdracht wordt uitgevoerd overeenkomstig Standaard 4400N "Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden". Wij zullen bij het uitvoeren van de opdracht de onafhankelijkheidsvereisten van de Verordening inzake de onafhankelijkheid, in acht nemen en overeenkomstig de ethische voorschriften uitvoeren. Op deze opdracht is ook het Auditcharter van de ADR van toepassing dat als bijlage 2 bij deze opdrachtbevestiging is opgenomen en waarin onder andere de vertrouwelijkheid en de geheimhouding zijn geregeld.

2.2 Doelstelling en overeengekomen specifieke werkzaamheden

Het doel is het handelen van de Belastingdienst in toeslaggerelateerde CAF zaken in de periode 1 januari 2013 tot heden te onderzoeken om vast te stellen of er sprake is geweest van een vergelijkbare behandeling als met de aanpak die bij CAF 11 is gehanteerd.

Het gaat hierbij om lopende en afgesloten CAF zaken.

Centrale onderzoeksvraag
De met de doelstelling van het onderzoek samenhangende centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: In hoeverre is er bij (andere) toeslaggerelateerde CAF zaken in de periode 1 januari 2013 tot heden sprake geweest van een vergelijkbare behandeling als met de aanpak die bij CAF 11 is gehanteerd, en op welke punten en hoe lang heeft de Belastingdienst zich in deze CAF zaken niet gehouden aan de geldende wet- en regelgeving?

Deelvragen

Het onderzoek geeft een antwoord op de volgende deelvragen.

1a. Welke procedures en richtlijnen lagen ten grondslag aan het handelen van de CAF teams en in welke periode waren deze van toepassing?
1b. Welke criteria/indicatoren zijn in de richtlijnen genoemd in relatie tot het mogelijk stopzetten van lopende toeslagen en in relatie tot de herzieningen (nihil stellingen) van toeslagen in voorgaande jaren? Hierbij expliciteren op welke wijze (op basis van verifieerbare stukken) richtlijnen/werkinstructies zijn aangepast naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State in 2016 en het rapport van de Ombudsman in 2017.
1c. Hoe zijn deze richtlijnen en indicatoren tot stand gekomen?

1d. Hoe was de informatievoorziening richting de Ombudsman en Autoriteit persoonsgegevens?

2a. Heeft de Belastingdienst de CAF zaken zodanig in beeld gebracht dat herbeoordeling kan plaatsvinden?

Hierbij wordt via een deelwaarneming onderzocht:

a. of er een onderbouwd CAF advies is met de criteria/indicatoren die zijn gehanteerd;
b. of het overzicht van overige toeslaggerelateerde CAF zaken op dezelfde manier in beeld is gebracht zoals het overzicht in de CAF 11 zaak is opgesteld en dat voldoet aan de criteria van de Adviescommissie Uitvoering.

3a. Is er op grond van een partiële waarneming binnen een CAF zaak overgegaan tot stopzetting van lopende toeslagen en herzieningen (nihil stellingen) van toeslagen in voorgaande jaren bij andere toeslaggerechtigden binnen een CAF zaak en zo ja, heeft de Belastingdienst in beeld in hoeveel gevallen?
3b. En heeft de Belastingdienst aanwijzingen dat de nationaliteit bij deze behandeling een bepalende rol heeft gespeeld?
3c. In hoeverre heeft nationaliteit als indicator een rol gespeeld?
3d. Is dit beleid geweest of automatisch (geselecteerd door computer)?

Dit wordt via een deelwaarneming onderzocht.

4a. Is er sprake van stopzetting van lopende voorschotten op toeslagen en zo ja, heeft de Belastingdienst in beeld in hoeveel gevallen en hoe is dit beeld opgebouwd?
4b. In hoeverre zijn deze stopzettingen en herzieningen van voorgaande toeslagjaren vergelijkbaar met CAF 11? Aan de hand van met name de uitspraak van de Raad van State in 2016 en het rapport van de Ombudsman in 2017 zullen criteria voor de vergelijkbaarheid worden bepaald.
4c. In hoeverre is er richting de burgers duidelijk gecommuniceerd welke bewijsstukken moesten worden aangeleverd?
4d. In hoeverre is rekening gehouden met de reactietermijn voor de burgers bij het aanleveren van bewijsstukken?

Dit wordt via een deelwaarneming onderzocht.

5a. In hoeverre is de onderbouwing van de beschikking ten aanzien van de stopzetting van de voorschotten vastgelegd?
5b. Heeft de Belastingdienst in beeld welke stopzettingsgronden in hoeveel gevallen gehanteerd zijn?

Hierbij wordt via een deelwaarneming onderzocht of en zo ja, welke stopzettingsgrond in de beschikking is opgenomen in relatie tot de regelgeving en in hoeveel gevallen het ontbreken van een handtekening op een contract aangedragen is voor het stopzetten of herzien van toeslagen.

5c. In hoeverre is in de procedure en in de besluitvorming over het recht op KOT zowel van voorschotten in lopende jaren als in de voorgaande jaren sprake van een verzwaarde toets bij een voorgenomen besluit om toe te kennen?

6a. Kon de toeslaggerechtigde na het stopzetten van de lopende toeslag opnieuw een toeslag aanvragen?

6b. Heeft de Belastingdienst in beeld in hoeveel gevallen in de periode 1 januari 2013 tot heden een toeslag opnieuw is aangevraagd en hoe de aanvraag door de Belastingdienst is behandeld?

Hierbij wordt via een deelwaarneming onderzocht:

a. of de toeslaggerechtigde opnieuw kon aanvragen;
b. en zo ja: of de toeslaggerechtigde een nieuwe aanvraag heeft ingediend;
c. en zo ja: of dit heeft geleid tot een hernieuwde toekenning van een toeslag:
d. en zo ja; hoeveel tijd zit er tussen de aanvraag en de toekenning.

7a. In hoeverre is de onderbouwing van een eventueel bezwaar- of beroepsbehandeling vastgelegd?

7b. Heeft de Belastingdienst in beeld in hoeveel gevallen en met welke termijn de wettelijke termijn voor bezwaar- of beroepsbehandeling is overschreden?

Hierbij wordt via een deelwaarneming onderzocht:

a. of de wettelijk toegestane termijn voor bezwaar- of beroepsbehandeling is overschreden;
b. en zo ja: met welke termijn;
c. of is gekeken naar het individuele geval;
d. of het dossier compleet was;
e. of het dossier is aangevuld na de uitspraak van de Hoge Raad en de toezegging in de Kamer.

8a. In hoeverre is het invorderingsproces op zorgvuldige wijze verlopen?

8b. Heeft de Belastingdienst in beeld om hoeveel invorderingen het gaat?

Hierbij wordt via een deelwaarneming vastgesteld in hoeverre bij de invordering de procedures en richtlijnen van de Belastingdienst zijn gevolgd.

9a. Wanneer wist de ambtelijke en politieke top van het onrechtmatig handelen en andere problemen?

De andere problemen betreffen het evident onzorgvuldig handelen en de gevolgen hiervan voor toeslaggerechtigden.
Deze vraag wordt beantwoord op basis van een door de Belastingdienst gemaakte tijdlijn en informatie van de Belastingdienst aan de hand waarvan wij de tijdlijn verifiëren. Wij verzamelen derhalve niet zelf informatie voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag.

2.3 Object van onderzoek, afbakening en definities

De onderzoeksvragen worden beantwoord voor toeslaggerelateerde CAF zaken uit de periode 1 januari 2013 tot heden. De door de Belastingdienst gehanteerde definitie van een CAF zaak is in bijlage 1 opgenomen. Voor de uitvoering van ons onderzoek gaan wij uit van de gegevens die de Belastingdienst ons aanlevert. Wij beoordelen de wijze van tot stand komen van deze gegevens waaronder de overeenstemming met primaire vastleggingen en brondocumenten. De volledigheid van de aangeleverde gegevens kan door ons niet worden vastgesteld. Ook maakt de ADR geen juridisch-inhoudelijke beoordeling of de regelgeving goed is toegepast, maar we beperken ons tot feitelijke constateringen over relevante aspecten, zoals het toepassen van partiële waarnemingen, de gehanteerde stopzettingsgronden en het overschrijden van beslistermijnen. Ten aanzien van de deelwaarnemingen merken wij op dat op basis van een deelwaarneming geen uitspraak over het geheel kan worden gedaan.

De Belastingdienst brengt momenteel de inhoud van de beschikbare informatie van de betreffende CAF zaken in beeld. Deze beschikbare informatie kan worden onderverdeeld in:

- informatie betreffende het voortraject (fase I)

Het voortraject betreft alle handelingen voorafgaand aan het besluit tot behandeling van de toeslaggerechtigden, waaronder het stopzetten (in plaats van het opschorten) van de voorschotten van toeslagen. De Directie Grote Ondernemingen, de Directie MKB, Switch, DF&A en de Corporate Dienst Vaktechniek leveren hierbij ondersteuning.

- informatie betreffende het traject daarna (fase 2)

Het traject daarna ziet op het stopzetten van lopende toeslagen en het uitvragen van informatie over de lopende en voorgaande toeslagjaren per toeslaggerechtigde en alle handelingen die daarna plaatsvinden per individuele toeslaggerechtigde. De informatie over deze fase zal door Belastingdienst in beeld gebracht worden.

Fase I: processtappen voortraject (is de besluitvorming reconstrueerbaar):

1. Ontvangst signaal
2. Besluit aanmaken CAF Dossier (binnen Toeslagen en evt bij CAF)
3. Opvragen gegevens (standaardquery)
4. Eerste beoordeling/analyse/besluit
5. Indien nodig, nader onderzoek door CAF of MKB
6. Beoordeling/analyse/besluit op basis van uitkomsten onderzoeken

Fase 2: processtappen traject daarna (is de uitvoering reconstrueerbaar)

1. Behandeltraject
2. Wel of niet stopzetten
3. Terugvorderingsbeschikking
4. Bezwaar, beroep en klacht
5. Invordering

2.4 Rapportage

Het eindproduct van deze opdracht is een onderzoeksrapport. In de rapportage worden enkel de feitelijke bevindingen vermeld. Met dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat geen controle-,beoordelings- of andere assurance opdracht wordt uitgevoerd. Het rapport bevat daarom geen samenvattende conclusie of eindoordeel. De concept-rapportage wordt met de opdrachtgever afgestemd.

De opdrachtgever is eigenaar van de rapportage en stelt de rapportage ter beschikking aan de beoogde gebruikers waaronder de Tweede Kamer. De beoogde gebruikers zijn verantwoordelijk om te bepalen of de overeengekomen specifieke werkzaamheden toereikend en geschikt zijn voor het doel waarvoor zij deze willen gebruiken. De beoogde gebruikers zijn ook verantwoordelijk voor het bepalen van de betekenis van de feitelijke bevindingen voor het onderhavige object in zijn totaliteit.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het rapport over dit onderzoek is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

3 Uitvoering opdracht

3.1 Werkzaamheden en planning

Bij deze opdracht gebruiken wij de volgende informatiebronnen.

1. Richtlijnen, procedures, wetgeving en jurisprudentie
2. Interviews
3. De door de Belastingdienst voor deze opdracht gemaakte CAF dossiers, gericht op het vooronderzoek van het CAF team (fase 1)
4. Het door de Belastingdienst voor deze opdracht gemaakte CAF bestand op persoonsniveau (fase 2)

De door de Belastingdienst voor deze opdracht gemaakte CAF dossiers bieden aanvullende informatie over de processtappen in elk CAF onderzoek die voorafgingen aan het besluit tot behandeling van de toeslaggerechtigden, waaronder het besluit om toeslagen stop te zetten. De Belastingdienst heeft daartoe alle beschikbare documenten per CAF dossier verzameld en de inzichten samengevat in een oplegvel. Deze documenten zijn beschikbaar voor de deelwaarneming die de ADR uitvoert.

Het CAF bestand bestaat uit geautomatiseerd overgenomen gegevens uit bron systemen van de Belastingdienst en handmatig ingevulde gegevens aan de hand van primaire vastleggingen en brondocumenten. Wij beoordelen de queries die door de Belastingdienst zijn gebruikt om het CAF bestand geautomatiseerd te vullen vanuit de bron systemen. Tevens beoordelen wij de werkzaamheden van de Belastingdienst inzake het achterhalen van CAF zaken. De juistheid van de voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen relevante gegevens (velden) in het CAF bestand beoordelen wij door middel van een statistische steekproef met als doel vast te stellen of wij het CAF bestand kunnen gebruiken bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. De statistische steekproef die zich richt op de in het CAF bestand opgenomen gegevens van individuele toeslaggerechtigden (die met de CAF zaken zijn verbonden) die voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen relevant zijn heeft de volgende kenmerken: 95% betrouwbaarheid, 5% onzekerheid en 2% toegestane fouten voor de planning van de steekproef. Er is sprake van een fout wanneer door een geconstateerde afwijking tussen het gegeven in het CAF bestand en de primaire registratie/ vastlegging het antwoord op een onderzoeksvraag wordt beïnvloed.

De voor ons onderzoek benodigde richtlijnen, procedures, wetgeving, jurisprudentie (hieronder documentatie) en interviews zijn hieronder per onderzoeksvraag aangegeven. De uitkomsten van de interviews worden voorgelegd aan de geïnterviewden voor hoor en wederhoor.

Vraag	Documentatie	Interviews
Vraag 1 en voor de deelwaarneming vraag 3	Procedures, wet- en regelgeving en richtlijnen (inclusief criteria/indicatoren voor het stopzetten van toeslagen en aanpassingen n.a.v RvS en Ombudsman in 2016/17) die van toepassing waren en zijn op het handelen van de CAF teams vanaf 1 januari 2013 tot heden	Functionaris belast met opstellen beleidsinstructies (procedures, richtlijnen, criteria/indicatoren stopzeten) en training CAF-teams

Vraag 1		Functionaris belast met de informatievoorziening aan Ombudsman en AP.
Voor de deelwaarneming vraag 2	De criteria van de Adviescommissie Uitvoering.	
Voor de deelwaarneming vragen 4 en 7	Uitspraak Raad van State in 2016, rapport van de Ombudsman in 2017 en uitspraak Hoge Raad. Deze reeds opgevraagd bij [redacted] op 7 oktober 2019.	
Voor de deelwaarneming vraag 4	Communicatieprocedures/richtlijnen voor CAF teams (met name in relatie tot aanlevering bewijsstukken door burgers)	Eventueel aanvullend interview indien geen duidelijke communicatieprocedures/richtlijnen .
Voor de deelwaarneming vraag 5	Besluitvormingsrichtlijnen en procedures over stopzettingsgronden (i.r.t. het recht op KOT) zowel van voorschotten in lopende jaren als nihil-stellingen in de voorgaande jaren.	Eventueel aanvullend interview indien geen duidelijke besluitvormingsrichtlijnen en procedures.
Voor de deelwaarneming vraag 5	Procedures en werkinstructies over plaatsing en behandeling van burgers op de bijzondere behandellijsten (AB, T, U)	Eventueel aanvullend interview indien geen duidelijke procedures en werkinstructies.
Voor de deelwaarneming vraag 6	Richtlijnen en procedures voor het opnieuw aanvragen van een toeslag na het stopzetten van een lopende toeslag (inclusief instructies t.a.v. bijzondere behandellijsten).	Eventueel aanvullend interview indien geen duidelijke richtlijnen en procedures.
Voor de deelwaarneming vraag 7	Werkinstructies/acties ten aanzien van compleetheid dossiers n.a.v uitspraak HR en toezeggingen aan TK.	Eventueel aanvullend interview indien geen duidelijke documentatie.
Voor de deelwaarneming vraag 8	Interne procedures en wijze van uitvoering invordering door LIC. Tevens bevindingen specifiek onderzoek invordering CAF 11.	Onderzoekers invordering CAF 11.
9	Overzicht in de tijd van gesprekken en andere informatieverstrekkingen aan de ambtelijke en politieke top over het onrechtmatig handelen en andere problemen.	
Algemeen	Acties verzamelen CAF zaken	Coördinator verzamelen CAF zaken

Na ondertekening van deze opdrachtbevestiging starten wij met het uitvoeren van de opdracht, waarbij we in eerste instantie starten met de onderzoeksvragen over de richtlijnen en de procedures. De werkzaamheden gericht op het CAF bestand starten wij wanneer de Belastingdienst het CAF bestand en de door de Belastingdienst samengestelde CAF dossiers aan ons ter beschikking heeft gesteld. 6 weken na het ter beschikking stellen van het CAF bestand en de CAF dossiers, doch op z'n vroegst op 9 december 2019, zullen wij onze concept-rapportage aan de opdrachtgever uitbrengen.

Het begrote aantal benodigde uren voor deze opdracht is 1.450. De bevindingen stemmen we af met de opdrachtgever voor hoor en wederhoor.

3.2 Teamsamenstelling

Het onderzoeksteam bestaat uit drs. [redacted] RA, drs. [redacted], drs [redacted] en mr. drs. [redacted] RE RA (projectleider). Tevens zullen data-analisten van de ADR bij het onderzoek worden betrokken.

Vanuit de ADR zal een opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling plaatsvinden door een van het opdrachtteam onafhankelijke kwaliteitsbeoordelaar.

3.3 Afspraken met de opdrachtgever

De projectleider zal tijdens de uitvoering van het onderzoek wekelijks een afstemming hebben met de contactpersoon.

De opdrachtgever draagt zorg dat het onderzoek efficiënt en effectief kan worden uitgevoerd. De periode voor onderzoek, afstemming en rapportage is beperkt en sterk afhankelijk van tijdig beschikbaar hebben van documentatie en van personen voor afstemming van zaken. In het bijzonder is van belang dat voldoende ondersteuning beschikbaar is bij het verifiëren van de geselecteerde gegevens in het CAF bestand aan de hand van primaire registraties/ vastleggingen.
Een voorwaarde om het onderzoek te kunnen uitvoeren is dat de Belastingdienst de gevraagde informatie kan genereren uit haar systemen.
Het niet tijdig beschikbaar zijn van documentatie en personen heeft direct impact op het (tijdig) kunnen uitvoeren van en rapporteren over dit onderzoek.

4 Ondertekening

Ondergetekenden zijn deze opdracht overeengekomen en stemmen in met de inhoud van deze opdrachtbevestiging.

Prof. Dr. J.J.M. Uijlenbroek	mr. drs. [redacted] RE RA
[redacted]	[redacted]
(Opdrachtgever)	*(Projectleider)*
16 oktober 2019	16 oktober 2019

5 Bijlage memo Definitie CAF – zaken Toeslagen

Definitie CAF-zaken Toeslagen

Extern hanteerbare definitie

Wat verstaan we onder CAF -zaken?
De Belastingdienst heeft vanaf 2013 gekozen voor een brede, gestructureerde aanpak van fraude bij toeslagen. Deze richtte zich op het georganiseerd misbruik van toeslagen met behulp van een facilitator. Daarvoor is opgezet het Belastingdienstbrede CAF (Combiteam Aanpak Facilitator). Hierbij werd vanuit risico's van fraude en vermoedens op basis van signalen geopereerd. Bij de Belastingdienst Toeslagen werd telkens het recht op toeslag bij de burgers beoordeeld. Er werd in de aanpak en beoordeling zowel gekeken naar bredere overzichtslijsten van personen ('werkbundels') als naar los staande gevallen. Al die zaken bij elkaar noemen we CAF-zaken.

Intern gehanteerde definitie bij het samenstellen van de CAF-zaken binnen Toeslagen

Onder een CAF-zaak bij Toeslagen (of "toeslaggerelateerde CAF-zaak") wordt verstaan:
1. De zaak is opgepakt vanaf de oprichting van het Belastingdienstbrede CAF (Combiteam Aanpak Facilitators) in 2013;
2. De zaak startte met een intern of extern signaal over een vermoeden van georganiseerd misbruik van toeslagen met behulp van een facilitator;
3. De beoordeling van het signaal vond binnen Toeslagen of het Belastingdienstbrede CAF plaats en varieert van cijferanalyse tot het uitvoeren van waarnemingen ter plaatse of boekenonderzoeken;
4. De zaak heeft binnen Toeslagen en/of het Belastingdienstbrede CAF een unieke naam gekregen;
5. Er is een populatie burgers samengesteld, zichtbaar gemaakt in een "werkbundel" of lijst bsn's in een document;
6. Beoordeling van het recht op toeslag bij de burgers vond plaats in een IST- of Fraudeteam van Toeslagen;
7. In brieven aan de burgers vanuit het IST-team is meestal een CAF-kenmerk opgenomen.

Bovenstaand kader is gehanteerd bij de samenstelling van de CAF-zaken en daarbinnen de burgerpopulatie gedurende 2013 t/m heden t.b.v. het onderzoek van de ADR en de werkzaamheden van de Adviescommissie uitvoering toeslagen in het najaar van 2019.

Let op
De samenstelling van de populatie burgers is niet consequent toegepast in de afgelopen jaren. Het is voorgekomen dat de coördinator van de CAF-zaken binnen Toeslagen aan een collega binnen het IST- of Fraudeteam verzocht om voor een beperkt aantal burgers ("losse bsn's") het recht op toeslag te beoordelen. De losse bsn's die tot 1 oktober 2019 door de Taskforce CAF Toeslagen op basis van bovenstaand kader konden worden toebedeeld aan de CAF-zaken, zijn opgenomen in de totale burgerpopulatie. De bsn's die nog niet konden worden toebedeeld of die ná 1 oktober 2019 zijn aangetroffen, worden apart geregistreerd. De beoordeling of deze bsn's op vergelijkbare wijze zijn behandeld, vindt gelijktijdig plaats met de beoordeling van de burgermeldingen.

6 Bijlage Audit charter Auditdienst Rijk

AUDIT CHARTER AUDITDIENST RIJK

1. Het audit charter van de ADR

Dit audit charter van de Auditdienst Rijk (ADR) bevat de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Deze interne auditfunctie is op grond van de Comptabiliteitswet 2016 opgedragen aan de ADR en is nader uitgewerkt in het Besluit Auditdienst Rijk (Staatsblad 2018, 218). Dit audit charter beschrijft het doel, de organisatorische inbedding, de taken, de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van de ADR en zijn opdrachtgevers.

2. Missie en visie ADR

De missie en visie van de ADR zijn vastgelegd in het ondernemingsplan ADR van 3 april 2017 en luiden als volgt.

Missie

De ADR is de onafhankelijke interne auditor van de Rijksdienst en de auditautoriteit in Nederland voor de Europese Commissie. De professionals van de ADR leveren een proactieve bijdrage aan de kwaliteit van de Rijksdienst met onderzoek naar sturing, beheersing en verantwoording. Dit doet de ADR in nabijheid van de opdrachtgever, in onafhankelijkheid en met passende deskundigheid.

Visie

De medewerkers van de ADR zijn gesprekspartner op het gebied van financiële, organisatie- en IT-vraagstukken, verandertrajecten en het beheer van Europese geldstromen. De onderzoeksuitkomsten bieden handelingsperspectief voor de opdrachtgevers en inspireren hen van elkaar te leren.

3. Positionering ADR: objectief en onafhankelijk

De ADR vervult voor alle ministeries de interne auditfunctie. De interne auditfunctie is erop gericht meerwaarde te leveren en de activiteiten van de organisatie te verbeteren. De interne auditfunctie helpt de ministeries hun doelstellingen te realiseren door op basis van een systematische en gedisciplineerde aanpak de doelmatigheid van de processen van governance, risicomanagement en beheersing te evalueren en te verbeteren.

De ADR valt beheersmatig onder het ministerie van Financiën. De ADR is daarmee weliswaar onderdeel van Financiën, maar kent wel departementale lijnen van opdrachtgeverschap en rapportering. De ADR werkt één op één voor de individuele ministers. De ADR voert zijn taken als interne auditdienst in professionele onafhankelijkheid uit. De ADR is daarbij gebonden aan de voorschriften inzake onder meer objectiviteit en onafhankelijkheid, zoals die zijn opgenomen in de gedragsregels van de beroepsorganisaties. De ADR mag op het terrein van opdrachtaanvaarding, uitvoering en rapportering van niemand instructies aanvaarden. De ADR is onafhankelijk van de lijn en staat los van de dagelijkse interne beheersingsmaatregelen, die in de diverse onderdelen van de onderscheiden bedrijfsprocessen zijn geïntegreerd. Door de onafhankelijke positionering heeft de ADR rechtstreeks toegang tot de ambtelijke en politieke leiding van de ministeries. De ADR voorkomt elke vorm van belangenverstrengeling (in wezen en schijn). Alle auditors die werkzaam bij of verbonden zijn aan de ADR dienen jaarlijks een schriftelijke bevestiging van hun persoonlijke onafhankelijkheid te ondertekenen.

4. Taak en opdracht ADR

In artikel 1.1 van de Comptabiliteitswet 2016 is de ADR gedefinieerd als "het dienstonderdeel van het ministerie van Financiën dat belast is met de uitoefening van de auditfunctie bij het Rijk". De door de ADR uit te voeren wettelijke taak vindt zijn grondslag in artikel 2.37, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016), waarin staat dat de ADR rapporten over de jaarverslagen opstelt (die door de Minister van Financiën aan de Algemene Rekenkamer worden gezonden). Deze taak en de overige taken van de ADR zijn nader uitgewerkt in het Besluit Auditdienst Rijk.

Artikel 3 van het Besluit Auditdienst Rijk werkt de taak uit die volgt uit artikel 2.37, eerste lid, van de CW 2016. Deze taak omvat het verschaffen van zekerheid in de vorm van een accountantsoordeel over de getrouwheid van de financiële overzichten in het departementale jaarverslag en het verrichten van onderzoek naar het gevoerde begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties. Ook onderzoek naar de totstandkoming van de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie maakt deel uit van de wettelijke taak. Het product van de wettelijke taak is het jaarlijkse auditrapport bij het jaarverslag en de daarin opgenomen controleverklaring. Voorts is de ADR op grond van artikel 3 van het Besluit Auditdienst Rijk belast met het onderzoek naar het Financieel Jaarverslag van het Rijk en naar de centrale administratie van de schatkist van het Rijk. Ten slotte kan de ADR op grond van artikel 3 van het Besluit Auditdienst Rijk van een minister de opdracht krijgen om onderzoek uit te voeren naar een door de Tweede Kamer aangewezen 'groot project'.

In het kader van artikel 7 van het Besluit Auditdienst Rijk verricht de ADR op verzoek van de politieke en ambtelijke leiding voorts zogenoemde vraaggestuurde onderzoeken naar het beleid en de bedrijfsvoering. Ook kan de ADR op basis van dit artikel op verzoek een controleverklaring afgeven bij de jaarrekeningen van agentschappen. Tot slot voert de ADR in het kader van artikel 7, aanhef en onder d, van het Besluit Auditdienst Rijk in opdracht van de betrokken ministers werkzaamheden uit ten behoeve van de Europese Commissie, waarbij de voorschriften uit de Europese regelgeving leidend zijn. De ADR is in dit verband de auditautoriteit voor bepaalde fondsen of treedt als certificerende instantie op. Verder is de ADR belast met het verrichten van controlerende activiteiten ten aanzien van andere communautaire programma's en is de ADR verantwoordelijk voor de controle van de aan de Europese Unie af te dragen eigen middelen.

Vanwege zijn rol als onafhankelijke interne auditor kan de ADR diensten die een bedreiging vormen voor de naleving van de fundamentele beginselen niet leveren. Een voorbeeld hiervan is (structurele) ondersteunende of administratieve dienstverlening. Dergelijke werkzaamheden leiden tot het risico van zelftoetsing en zijn daarmee een bedreiging voor de objectiviteit en onafhankelijkheid.

5. Opdrachtgevers ADR

De SG van een ministerie treedt doorgaans namens de minister op als opdrachtgever van de ADR. Voor vraaggestuurde dienstverlening kan ook het management op lager niveau opdrachtgever zijn, indien daartoe gemandateerd door de SG (bijvoorbeeld via de vastgestelde klantafspraken op departementaal niveau).

Bijzondere vormen van opdrachtgeverschap zijn:

- Departementsoverstijgende opdrachten waartoe in interdepartementaal verband is besloten (bijvoorbeeld opdrachten die de ADR uitvoert op verzoek van de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst, de ICBR). Op grond van de interdepartementale besluitvorming die leidt tot een verzoek aan de ADR om deze opdrachten uit te voeren, vindt de opdrachtverlening hiervoor mede namens de minister plaats.
- De controle van projecten die door de Tweede Kamer onder de Regeling grote projecten zijn aangewezen. Deze opdrachten dienen in eerste instantie te worden gezien als een opdracht van de Tweede Kamer aan de minister. De rapportage aan de Tweede Kamer vindt dan ook via de verantwoordelijke minister plaats. Wel is hierbij afgesproken dat de minister het rapport van de ADR ongewijzigd doorstuurt naar de Tweede Kamer (met de mogelijkheid om desgewenst in een begeleidende brief op dit rapport te reageren).
- Onderzoeken die de ADR uitvoert ten behoeve van de Europese Commissie, onder meer in de functie van auditautoriteit en certificerende instantie. Het feit dat deze rapporten worden toegezonden aan de Europese Commissie laat onverlet dat de minister opdracht geeft aan de ADR deze onderzoeken uit te voeren. Ook hier is de minister dus de opdrachtgever van de ADR.

Daarnaast kunnen zich bijzondere situaties voordoen waarin een opdrachtgever een verzoek doet aan de ADR om een opdracht uit te voeren. De ADR zal dan per geval de opdrachtaanvaarding bezien.

6. SG-commissie ADR

Op grond van het Besluit Auditdienst Rijk is er een SG-commissie ADR ingesteld. Deze SG-commissie ADR behartigt het gemeenschappelijke belang van de ministeries als opdrachtgevers van de ADR. De SG van het ministerie van Financiën is de voorzitter van de SG-commissie ADR.

De taken van de SG-commissie ADR zijn beschreven in artikel 11 van het Besluit Auditdienst Rijk en luiden als volgt:

- het toezien op de kwaliteit van de dienstverlening van de ADR;
- het bespreken van het jaarplan, jaarverslag en transparantieverslag van de ADR;
- het adviseren over de vijfjaarlijkse evaluatie van de ADR.

7. Het departementale audit committee

Op grond van de Regeling audit committees van het Rijk heeft het audit committee tot taak het adviseren van het departementale management op ten minste de volgende drie terreinen:

a. het borgen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de financiële verslaggeving;
b. de regie op het auditbeleid;
c. het risicomanagementbeleid en de uitkomsten daarvan.

De ADR en de directie FEZ ondersteunen het audit committee als deskundige bij zijn advisering aan het departementale management.

8. Jaarplancyclus ADR

Systematiek voor planning en sturing

Voor de planning en sturing van de werkzaamheden van de ADR is de dienstverlening opgedeeld in drie blokken:

- vaste vraag;
- variabele vraag;
- vraag Europese Unie.

De ***vaste vraag*** betreft jaarlijks terugkerende producten, waaronder die welke voortvloeien uit de taken van de ADR met betrekking tot het onderzoek naar de verantwoording en het beheer van het Rijk (artikel 3 van het Besluit Auditdienst Rijk). Het vertrekpunt is dat de ADR de producten die onder de vaste vraag vallen, uitvoert binnen de uren die daarvoor voor alle ministeries in totaliteit zijn geraamd. Knelpunten binnen de 'box vaste vraag' worden ADR-breed opgevangen. Indien dat niet mogelijk is, zal tekortschietende capaciteit in de 'box vaste vraag' uiteindelijk moeten leiden tot een andere prioriteitstelling in de variabele vraag.

Om de vaste vraag met de gewenste kwaliteit en binnen het urentotaal te kunnen uitvoeren, is de ADR mede afhankelijk van de andere partijen in het proces. Uitgangspunt is dat de 'three lines of defence' (operationeel management, controller en interne auditfunctie) optimaal zijn ingericht. Verdere randvoorwaarden zijn:

- De directies FEZ leveren een conceptjaarverslag over het afgelopen jaar op volgens het in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) bepaalde tijdstip en voorzien met een onderliggend dossier, waarin op controleerbare wijze vastligt hoe iedere post of artikelbedrag is opgebouwd.

- De directies FEZ zorgen samen met de beleidsdirecties voor een interne beheersing die een systeemgerichte controleaanpak van de ADR mogelijk maakt en waarbij sprake is van een tijdige oplevering van de benodigde dossiers en documenten, zoveel mogelijk op basis van afspraken in een PbC-lijst ('prepared by client'). Jaarlijks evalueert de ADR de PbC-afspraken met de directies FEZ en worden deze afspraken zo nodig bijgesteld.

De ***variabele vraag*** vloeit voort uit artikel 7 van het Besluit Auditdienst Rijk en betreft opdrachten die voorzien in specifieke behoeften van de leiding van het ministerie. De probleemstelling van de opdrachtgever staat daarbij centraal. De vraagstelling is flexibel en sluit aan op actuele vraagstukken die bij het betrokken ministerie spelen. De variabele vraag wordt op twee manieren vorm gegeven:

a. via een 'box variabele vraag'. Deze box bevat uren die nog niet zijn toebedeeld aan een specifiek departement, omdat de capaciteit daarvan wordt ingezet op basis van rijksbrede afwegingen. Daarbij gaat het wel om departementale auditbehoeften, niet om rijksbrede audits (daarvoor is er een afzonderlijk ICBR-budget). Om ruimte te houden voor audits naar nieuwe risico's en onverwachte incidenten wordt deze capaciteit niet vooraf bij de opstelling van het jaarplan ingevuld per departement, maar wordt deze gedurende het jaar ingezet (mede omdat op het moment van totstandkoming van het jaarplan niet alle auditbehoeften al specifiek en in detail bekend zijn).

   Elk ministerie kan een beroep doen op de capaciteit die beschikbaar is in de box variabele vraag. Het ministerie richt zijn verzoeken op dit terrein aan de betrokken accountdirecteur van de ADR. Het SG-overleg is de eigenaar van de uren in de box variabele vraag en besluit over de allocatie daarvan (zowel bij de opstelling van het jaarplan als daarna). Het SG-overleg stelt hiertoe vooraf criteria vast en laat de toepassing daarvan – mede om praktische redenen – over aan de ADR. Indien zich gedurende het jaar nieuwe auditbehoeften bij de ministeries voordoen, beziet de ADR aan de hand van de vastgestelde criteria of deze verzoeken gehonoreerd kunnen worden met de uren uit de box variabele vraag. De besluitvorming binnen de ADR vindt plaats in het directieteam. De ADR rapporteert in het voortgangsbericht en in het jaarverslag rapporteren over de besteding van de uren in de box variabele vraag.

b. via eigen departementale urencontingenten voor elk ministerie en een afzonderlijk urencontingent voor de ICBR. Onderzoeken die verband houden met rijksbrede risico's worden vanuit het ICBR-urenbudget uitgevoerd en niet vanuit de box variabele vraag. De SG, de bestuursraad of het audit committee van het betrokken ministerie respectievelijk de ICBR bepaalt jaarlijks aan welke onderzoeken de ADR deze uren besteedt. Het audit committee adviseert en ondersteunt het departementale management bij het monitoren van de uitvoering van de geplande onderzoeken.

De ***vraag Europese Unie*** tot slot wordt voor elk ministerie afzonderlijk gepland. De bevoegdheid tot deze werkzaamheden volgt uit artikel 7, aanhef en onder d, van het Besluit Auditdienst Rijk. Dit betreft de werkzaamheden die nodig zijn om als lidstaat Nederland invulling te geven aan de voorschriften uit de Europese regelgeving.

Documenten jaarplancyclus

- Voor aanvang van jaar t wordt het jaarplan ADR opgesteld. Elk ministerie stelt vervolgens de departementale klantafspraken vast.
- Kort na de zomer van jaar t beschrijft de ADR in het voortgangsbericht de stand van zaken rond de uitvoering van het jaarplan ADR in het eerste halfjaar.
- In het voorjaar van jaar t+1 legt de ADR in het transparantie- en jaarverslag verantwoording af over de gang van zaken in jaar t.

In het voorjaar van jaar t+1 brengt de ADR de auditrapporten bij de jaarverslagen uit (elk auditrapport bevat een controleverklaring bij de financiële overzichten die zijn opgenomen in het desbetreffende jaarverslag). Daarbij stelt de ADR een rijksbrede samenvatting op van de

hoofdlijnen van deze auditrapporten. In het najaar van jaar t brengt de ADR een tussentijds rijksbreed beeld uit.

9. Verantwoordelijkheden opdrachtgevers ADR

Het departementale management draagt de verantwoordelijkheid voor:

- het opstellen van het departementale jaarverslag en de daarin opgenomen financiële overzichten;
- het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties;
- de totstandkoming van de beleidsinformatie;
- de verantwoording over de bedrijfsvoering.

De opdrachtgever verschaft de ADR toegang tot alle informatie die relevant is voor het opstellen van het departementale jaarverslag (zoals de vastleggingen, documentatie en andere aangelegenheden) en verstrekt de ADR de aanvullende informatie die de ADR vraagt voor het doel van zijn werkzaamheden. De opdrachtgever verleent de ADR onbeperkt toegang tot personen binnen het ministerie noodzakelijk voor het verkrijgen van controle-informatie.

De ADR vraagt conform de voorschriften van de beroepsorganisaties een schriftelijke bevestiging van het management aangaande de verantwoordelijkheden van het management, waarin begrepen de verantwoordelijkheden van het management voor het voorkomen en detecteren van fraude en het in kennis stellen van de ADR van eventuele of vermoede fraude.

Correctiebladen voor het departementale jaarverslag die worden ingediend nadat de ADR een auditrapport bij dat jaarverslag heeft uitgebracht, worden conform de procedures die zijn beschreven in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften door de ADR geaccordeerd.

Voor bovenstaande onderwerpen kunnen door de opdrachtgever en de ADR afzonderlijke afspraken worden gemaakt. Over de overige bedrijfsvoeringsaangelegenheden en facilitaire aspecten kunnen dienstverleningsovereenkomsten met de ministeries worden afgesloten.

10. Bevoegdheden ADR

Toegang ADR tot departementale informatie

De bevoegdheden van de ADR liggen vast in het Besluit Auditdienst Rijk: in artikel 5 voor wat betreft de taken genoemd in artikel 3 (wettelijke taak) en in artikel 8 voor wat betreft de taken genoemd in artikel 7 (vraaggestuurde dienstverlening).

Alle verkregen informatie behandelt de ADR als vertrouwelijk, in overeenstemming met de gedrags- en beroepsregels van de beroepsorganisaties NBA, NOREA en IIA/NL en in overeenstemming met de wet- en regelgeving inzake informatiebeveiliging en bescherming van persoonsgegevens (zie paragraaf 17 van dit audit charter).

Toegang ADR tot informatie bij derden

De ADR is bevoegd bij derden die overheidsgelden - inclusief Europese middelen - besteden c.q. ontvangen rechtstreeks inlichtingen in te winnen dan wel controlewerkzaamheden te verrichten voor zover de bevoegdheid daartoe aan de minister is verleend of door de Europese regelgeving wordt bepaald. Het is dan ook van belang dat van de zijde van het ministerie voldoende bevoegdheden tot controle worden voorbehouden bij de instellingen waarmee bestuurlijke en/of financiële banden worden onderhouden.

De controles door de ADR bij derden zullen veelal, doordat gebruik kan worden gemaakt van de resultaten van door andere accountants al verrichte controle bij de betrokken instelling, het karakter

hebben van een aanvullend onderzoek dan wel een review. De wettelijke basis om de controledossiers in te zien van (openbare) accountants die zijn belast met de controle van instellingen die collectieve middelen ontvangen en uitgeven (bijvoorbeeld subsidies) is generiek geregeld in de artikelen 6.3 en 6.5 van de Comptabiliteitswet 2016. Op grond hiervan is de ADR tevens bevoegd bij de desbetreffende instellingen nadere inlichtingen in te winnen dan wel een onderzoek in te stellen. Ten aanzien van specifieke uitkeringen is generiek in de Financiële-verhoudingswet geregeld dat de ADR informatie kan inwinnen (incl. uitvoeren van reviews) bij de accountants die fungeren bij provincies en gemeenten. Daar waar sprake is van Europese geldstromen, gelden primair de Europese voorschriften.

11. Afstemming met de Algemene Rekenkamer

Voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het controlebestel bij het Rijk is het van belang dat de ADR en de Algemene Rekenkamer – ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid – zo goed mogelijk met elkaar samenwerken. De ADR en de Algemene Rekenkamer voeren daartoe regelmatig overleg met elkaar om de operationele planning en uitvoering van de werkzaamheden zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Deze afstemming vindt zowel plaats op het niveau van de jaarplanning (zoals ten aanzien van het bespreken van de risico's per ministerie) als op het niveau van het controleproces (voortgang van de uitvoering van de wettelijke taak en de daaruit resulterende bevindingen).

12. Relatie met het directoraat-generaal van de Rijksbegroting

Binnen het ministerie van Financiën is het directoraat-generaal van de Rijksbegroting (DGRB) verantwoordelijk voor (de coördinatie van) het begrotingsbeleid en de beheersing van de uitgaven van de rijksoverheid. In dat kader draagt de directie Begrotingszaken mede zorg voor de regelgeving en de kwaliteit van de financiële functie en de auditfunctie binnen het Rijk.

De ADR rapporteert niet over de uitkomsten van de op de ministeries uitgevoerde controles en onderzoeken aan het ministerie van Financiën, waaronder DGRB. Rapportering geschiedt uitsluitend aan de politieke en ambtelijke leiding van het opdrachtgevende ministerie. Wel is het mogelijk dat de ADR bepaalde rijksbrede onderzoeken uitvoert en daarover rapporteert aan rijksbrede gremia (bijvoorbeeld de ICBR en het IOFEZ). Over de uitvoering van deze rijksbrede onderzoeken wordt in interdepartementaal verband besloten.

13. Eigenaarschap en openbaarmaking van rapporten ADR

De ADR verwoordt de resultaten van onderzoeken in een (schriftelijk) rapport. Elk rapport wordt in concept besproken met de opdrachtgever voordat het rapport definitief wordt uitgebracht (principe van hoor-en-wederhoor).

Eigenaarschap van ADR-rapporten

De rapporten van de ADR zijn primair bestemd voor de opdrachtgever met wie de opdracht is overeengekomen. De opdrachtgever is de eigenaar van het rapport.

Het kan gebeuren dat de ADR bij de uitvoering van een onderzoek dat wordt uitgevoerd in opdracht van het lagere management op bevindingen stuit waarvan de ADR het wenselijk acht dat deze onder de aandacht worden gebracht van de leiding van het betrokken ministerie. In dat geval verzoekt de ADR de desbetreffende opdrachtgever om de hogere leiding hierover op correcte wijze in te lichten. De ADR ziet er vervolgens op toe dat de opdrachtgever hieraan adequaat gevolg geeft. Indien de opdrachtgever hierin tekort schiet, informeert de ADR uit eigen beweging de leiding van het ministerie. In uitzonderlijke omstandigheden – bijvoorbeeld als het gaat om aanwijzingen voor of vermoeden van fraude – richt de ADR zich bij voorbaat rechtstreeks (zonder tussenkomst van de opdrachtgever) tot de hoogste leiding respectievelijk de Europese instanties indien dat vereist is.

Openbaarmaking van (halfjaarlijkse overzichten van) rapporten van de ADR
Op grond van besluitvorming in de ministerraad van 19 februari 2016 geldt de volgende beleidslijn voor het openbaar maken van (halfjaarlijkse overzichten van) rapporten van de ADR. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit op de website van de rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl). Het overzicht bestaat uit een lijst rapporten per ministerie, een lijst rapporten over onderzoeken die zijn uitgevoerd ten behoeve van de Europese Unie en een lijst algemene producten van de ADR. De lijst rapporten ten behoeve van de Europese Unie bevat niet alleen rapporten die zijn gericht aan een ministerie, maar ook rapporten voor eindbegunstigden, managementautoriteiten en de Europese Commissie. Rapporten over de controle van geheime uitgaven, rapporten die vertrouwelijk zijn uitgebracht aan de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en anderszins als staatsgeheim gerubriceerde rapporten komen niet op het overzicht.

Het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, plaatst het rapport binnen zes weken op de departementale pagina van de website van de rijksoverheid, tenzij er redenen zijn die zich hiertegen verzetten (zoals de veiligheid van de Staat, vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens, persoonsgegevens, het belang van internationale betrekkingen en de economische en financiële belangen van de Staat). Dit laatste is ter beoordeling van de betrokken bewindspersoon. Op de website worden de eindrapporten geplaatst die de ADR heeft uitgebracht, met uitzondering van eindrapporten en passages daarin die op grond van genoemde redenen vertrouwelijk moeten blijven.

Deelrapporten, waaronder ook interim-rapportages en management letters, staan wel op de lijsten van de ministeries maar worden niet actief op de website geplaatst, omdat de relevante uitkomsten van deze deelrapporten hun beslag krijgen in de eindrapporten. Voor rapporten op de lijst van onderzoeken ten behoeve van de Europese Unie die zijn uitgebracht aan derden, zoals eindbegunstigden, managementautoriteiten en de Europese Commissie, geldt dat op verzoek van de Tweede Kamer, in overleg met betrokkenen bepaald wordt of en in welke vorm deze verstrekt worden. De rapporten op de lijst met algemene producten van de ADR worden door de minister van Financiën op de website geplaatst.

14. Uitgangspunten voor het omgaan met opdrachtspecifieke informatie

Uitgangspunten voor het delen van informatie binnen de ADR
De beroepsregels voor auditors stellen voorwaarden aan het omgaan met vertrouwelijke gegevens (vertrouwelijkheid). Ook als ambtenaar is elke medewerker van de ADR op grond van de afgelegde eed of belofte gehouden zaken die hem uit hoofde van zijn functie vertrouwelijk ter kennis komen of waarvan hij het vertrouwelijke karakter moet inzien, geheim te houden. Dit betekent dat grenzen zijn gesteld aan de toegang, het gebruik en het verspreiden van auditdossiers.

Het uitgangspunt van het kennismanagement bij de ADR is dat informatie zo breed mogelijk toegankelijk is voor alle ADR-medewerkers. Uiteraard dient opdracht(gever)specifieke informatie slechts door een ADR- medewerker te worden geraadpleegd en verwerkt voor zover dit passend is te achten in het kader van het beroepsmatig handelen binnen de hem of haar opgedragen functie of taak (professioneel gedrag).

Geheime of gerubriceerde informatie wordt afgeschermd, zodat deze alleen toegankelijk is voor geautoriseerde medewerkers (veelal uitsluitend het opdrachtteam). Verder zijn ADR-medewerkers uiteraard gehouden aan de bepalingen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (zie verder paragraaf 17 van dit audit charter).

Binnen een ministerie worden verschillende onderzoeken uitgevoerd in het kader van de wettelijke taak dan wel Europese regelgeving enerzijds en vraaggestuurde dienstverlening anderzijds. De projectleiders van de ADR die de verschillende onderzoeken binnen één ministerie uitvoeren, informeren elkaar na afstemming met de opdrachtgever onderling over de bevindingen uit hun onderzoeken indien en voor zover die relevant zijn voor de onderzoeken van de andere projectleiders, bijvoorbeeld als het gaat om het niet naleven van wet- en regelgeving of om signalen voor fraude.

Wet openbaarheid van bestuur
Indien de ADR op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) wordt verzocht om inzage in rapporten die niet openbaar zijn gemaakt op grond van de in paragraaf 13 van dit audit charter beschreven beleidslijn, treedt de ADR in contact met de directie voorlichting van het betrokken ministerie, zodat dit ministerie conform de beleidslijn een besluit kan nemen over het al dan niet openbaar maken van de desbetreffende rapporten. Deze directie is op de hoogte van de te volgen stappen in de Wob-procedure en winnt daarover zo nodig juridisch advies in.

Algemene Rekenkamer
De Algemene Rekenkamer onderzoekt jaarlijks de financiële verantwoordingen van het Rijk en rapporteert daarover aan de Staten-Generaal. Voor haar werkzaamheden maakt de Algemene Rekenkamer gebruik van de uitkomsten van de onderzoeken van de ADR. Daartoe heeft de Algemene Rekenkamer inzage in de dossiers van de ADR (artikel 7.18 van de Comptabiliteitswet 2016). De Algemene Rekenkamer krijgt voor het uitoefenen van haar taak op verzoek ook toegang tot het dossier van een vraaggestuurde opdracht die door de ADR is uitgevoerd. De ADR stelt de opdrachtgever hiervan op de hoogte.

Europese instanties
De Europese Commissie en de Europese Rekenkamer hebben op grond van de Europese regelgeving toegang tot dossiers die betrekking hebben op uitgevoerde onderzoeken die vallen binnen de categorie vraag Europese Unie.

Samenwerkingsverband KOA
Door of namens de drie beroepsorganisaties NBA, NOREA en IIA/NL vindt er periodiek een extern kwaliteitsonderzoek plaats om te toetsen in hoeverre het stelsel van interne kwaliteitsbeheersing van de ADR naar behoren is opgezet en functioneert. Deze kwaliteitstoetsing wordt uitgevoerd door het samenwerkingsverband KOA. Het KOA heeft voor het uitvoeren van de kwaliteitsonderzoeken toegang tot de dossiers van de ADR.

Parlementaire enquête en parlementair onderzoek
Op grond van de Wet op de parlementaire enquête kan een parlementaire enquêtecommissie schriftelijke inlichtingen vorderen alsook afschriften of kennisneming van documenten. In de wet zijn bepalingen opgenomen om de vertrouwelijkheid van de documenten te waarborgen. In het geval van een parlementair onderzoek kan de desbetreffende commissie de verantwoordelijke minister verzoeken om de gewenste documenten te overleggen (Regeling parlementair en extern onderzoek).

15. Deskundigheid en professioneel handelen

De auditors van de ADR zijn bij het uitvoeren van hun werkzaamheden gehouden aan de gedrags- en beroepsregels van de beroepsorganisatie waarvan zij lid zijn (NBA, NOREA en IIA/NL). Auditwerkzaamheden vereisen een specifieke professionaliteit, ervaring en kennis. Deze vereisten zijn uitgewerkt in professionele standaarden zoals vastgesteld door deze beroepsorganisaties. Het handelen en functioneren van de ADR is gebaseerd op deze standaard

en. De medewerkers van de ADR moeten voldoende kennis en ervaring voor de uitvoering van opdrachten hebben. Indien binnen de ADR onvoldoende kennis en ervaring voor een specifieke opdracht aanwezig is, zal deze door de ADR intern of extern verkregen dienen te worden.

16. Kwaliteitsborging ADR

Stelsel van interne kwaliteitsbeheersing

De beroepsorganisaties van auditors schrijven voor dat de ADR dient te beschikken over een stelsel van kwaliteitsbeheersingsmaatregelen. Het doel van dit stelsel is het waarborgen van de vakinhoudelijke kwaliteit van de werkzaamheden van de ADR. Jaarlijks wordt het stelsel door de ADR geëvalueerd. Deze evaluatie is gericht op het beantwoorden van de vraag of er aanleiding is tot actualisering of aanpassing van het stelsel. Deze evaluatie bestaat uit een onderzoek naar de opzet van het stelsel en een interne kwaliteitstoetsing naar de werking van het stelsel.

Door het samenwerkingsverband KOA wordt vanuit de NBA een extern onderzoek uitgevoerd naar het kwaliteitsstelsel van de ADR. De uitkomsten van deze evaluaties worden beschreven in het transparantieverslag van de ADR.

Handboek Auditing Rijksoverheid

Het Handboek Auditing Rijksoverheid (HARo) heeft tot doel de kwaliteit en efficiency van de aanpak van de ADR te bevorderen. Het HARo geeft invulling aan het streven naar uniformiteit en eenheid van opvatting in wijze van planning, uitvoering en rapportering binnen de ADR. In het HARo zijn de geldende standaarden en richtlijnen van de beroepsorganisaties verwerkt. Het handboek geldt voor alle auditors die werkzaam zijn bij de ADR (ongeacht de vraag of en van welke beroepsorganisatie zij lid zijn). Omdat de ADR – in het belang van zijn opdrachtgevers – hoge kwaliteitsnormen nastreeft door het volgen van uniforme werkwijzen en het inzetten van effectieve hulpmiddelen, wordt de naleving van het HARo bewaakt. Medewerkers die afwijken van de vastgelegde afspraken zullen daarop door het management worden aangesproken.

Klanttevredenheid

Als professionele organisatie laat de ADR periodiek een meting uitvoeren naar de tevredenheid van de opdrachtgevers. De uitkomsten daarvan worden besproken met de SG-commissie ADR en daaraan worden verbeteracties gekoppeld. Kwaliteitsaspecten die vanuit het perspectief van de opdrachtgever van belang zijn, zijn in elk geval:

a. het nakomen van afspraken;
b. het bieden van handelingsperspectief aan de opdrachtgever;
c. doelmatigheid van de uitvoering: het efficiënt omgaan met de capaciteit van de auditdienst en de tijd van de opdrachtgever alsmede de snelheid van rapporteren.

Klachtenprocedure

Ondanks het voortdurende streven naar het leveren van producten die voldoen aan hoge kwaliteitseisen, kan het voorkomen dat een opdrachtgever een klacht heeft over het functioneren van de ADR. Daartoe beschikt de ADR over een klachtenregeling, die op aanvraag beschikbaar is voor de opdrachtgevers. Opdrachtgevers kunnen een klacht indienen bij hun ADR-contactpersoon (doorgaans de betrokken accountdirecteur). Deze contactpersoon is de eerst aangewezene om een oplossing voor de klacht te vinden. De contactpersoon informeert het hogere management en de compliance officer van de ADR over de klacht. De compliance officer neemt de klacht in behandeling.

Wanneer de opdrachtgever de voorgestelde oplossing onvoldoende vindt, kan hij de klacht escaleren naar een hoger niveau binnen de ADR conform de wijze waar op de verantwoordelijkheden voor het kwaliteitsbeleid zijn belegd. De meest gebruikelijke gang zal dus zijn: eerst bij de projectleider, dan de accountdirecteur en ten slotte de onderzoeksdirecteur of de algemeen directeur.

Transparantie- en jaarverslag
Jaarlijks laat de ADR in het transparantie- en jaarverslag aan de opdrachtgevers en belanghebbenden zien op welke wijze de ADR het afgelopen jaar heeft gefunctioneerd en hoe de kwaliteit van de producten en diensten is geborgd. Ook wordt beschreven welke interne ontwikkelingen er gaande zijn om deze kwaliteit verder te verhogen.

17. Informatiebeveiliging en bescherming van persoonsgegevens

Informatiebeveiliging en maatregelen gericht op de bescherming van persoonsgegevens zijn van cruciaal belang om de rechten en de privacy van alle belanghebbenden te waarborgen en ervoor te zorgen dat de gegevensverzameling en -verwerking binnen de ADR op adequate wijze worden beschermd. De ADR conformeert zich aan het informatiebeveiligingsbeleid en het privacybeleid van het ministerie van Financiën.

Het informatiebeveiligingsbeleid en het privacybeleid van het ministerie van Financiën geven uitvoering aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 (VIR 2007), het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie 2013 (VIR-BI 2013), het Beveiligingsvoorschrift 2013 (BVR 2013), de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst 2017 (BIR 2017) alsmede de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG). Daarnaast zijn de auditors van de ADR bij het uitvoeren van hun werkzaamheden gehouden aan de gedrags- en beroepsregels van de beroepsorganisatie(s) waarvan zij lid zijn (IIA/NL, NBA en/of NOREA). Fundamentele beginselen hierbij zijn: professionaliteit, vertrouwelijkheid, integriteit, vakbekwaamheid, zorgvuldigheid en objectiviteit.

De ADR streeft naar een hoog niveau van informatiebeveiligings- en privacybewustzijn. Alle medewerkers van de ADR dienen op verantwoorde wijze om te gaan met (persoons)gegevens die hij/zij ontvangt of verwerkt en met IT-middelen die hij/zij daarbij gebruikt. De leiding van de ADR draagt er zorg voor dat de ADR-medewerkers hierbij adequaat worden gefaciliteerd en ziet erop toe dat intern is geborgd dat de maatregelen voor informatiebeveiliging en bescherming van persoonsgegevens worden nageleefd.

Invulling taken en verplichtingen Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)
Het ministerie van Financiën is verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG en heeft dit gepubliceerd in zijn privacyverklaring. De ADR heeft – als organisatorische eenheid binnen het ministerie van Financiën – de invulling van het privacybeleid van Financiën nader uitgewerkt. Uitgangspunten hierbij zijn dat de ADR voldoet aan de AVG en dit efficiënt invult door gebruik te maken van de faciliteiten die zijn ingericht door het ministerie van Financiën of door het Rijk, zodat de onderzoeken enerzijds conform de AVG en anderzijds op praktische wijze uitgevoerd kunnen worden. De invulling van het privacybeleid door de ADR is van toepassing op alle onderzoeken die uitgevoerd worden. Waar noodzakelijk worden in de dienstverleningsovereenkomst (DVO) met het desbetreffende departement, naast een referentie naar de invulling van het genoemde beleid, specifieke afspraken opgenomen. Mochten zich situaties voordoen waarbij het noodzakelijk is op opdrachtniveau afwijkende afspraken te maken dan wordt dit in de opdrachtbevestiging opgenomen. Daarmee vormen het Besluit Auditdienst Rijk, dit audit charter, het document "invulling privacybeleid ministerie van Financiën door de ADR", het verwerkingsregister ministerie Financiën en de DVO gezamenlijk de context van de dienstverlening binnen welke de onderzoeken worden uitgevoerd door de ADR.

18. Inwerkingtreding

Dit audit charter is vastgesteld door de SG-commissie ADR in haar vergadering van 17 april 2019, treedt in werking met ingang van 1 mei 2019 en vervangt de voorgaande versie.

11 april 2019